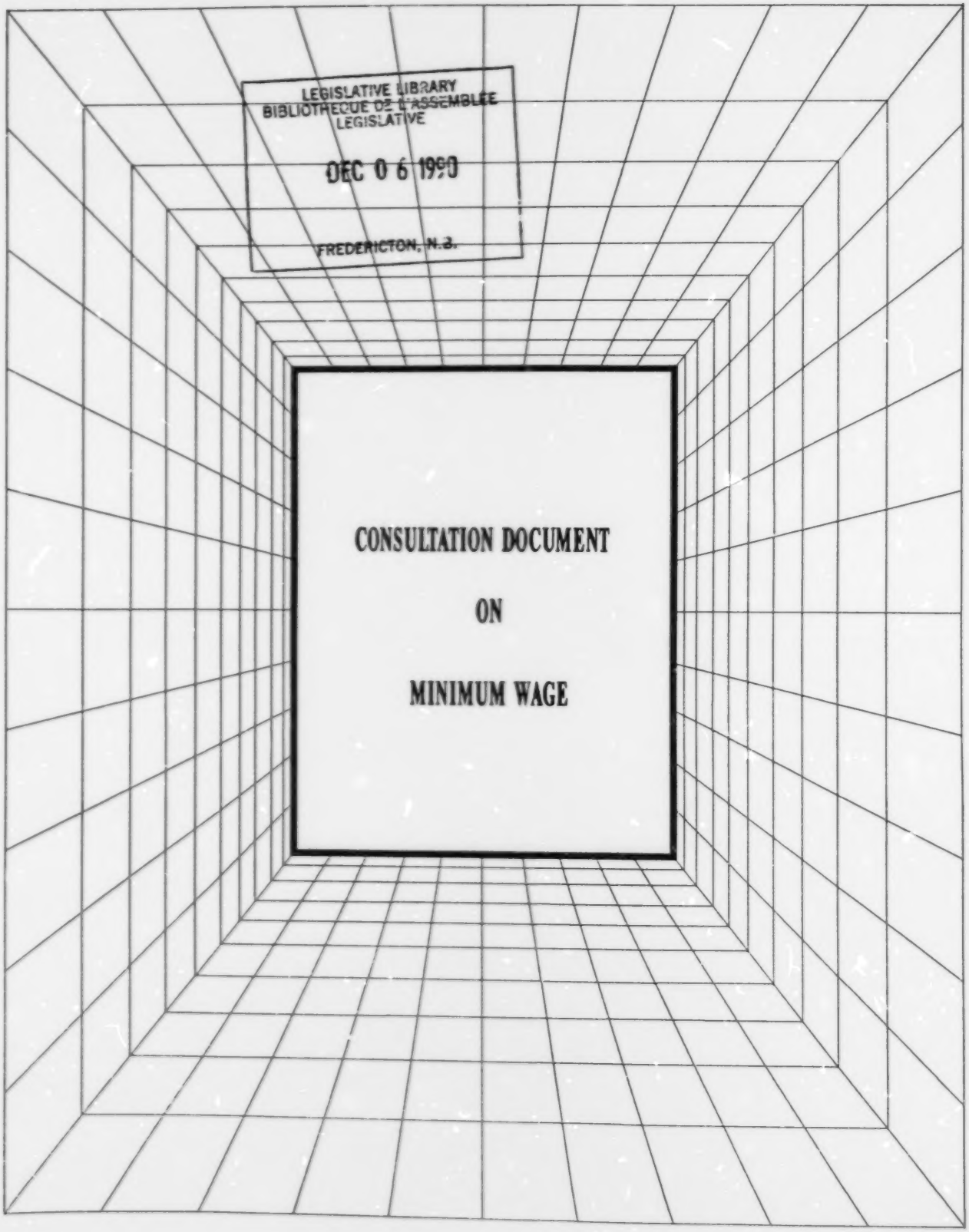


LEGISLATIVE LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE
LEGISLATIVE

DEC 0 6 1990

FREDERICTON, N.B.

CONSULTATION DOCUMENT

ON

MINIMUM WAGE

ISBN 1-55048-251-3

MINIMUM WAGE BOARD
470 York Street
P.O. Box 6000
FREDERICTON, NB
E3B 5H1
Raymond P. Campbell
Chairman

COMMISSION DU SALAIRE MINIMUM
470, rue York
CASE POSTALE 6000
FREDERICTON, NB
E3B 5H1
Raymond P. Campbell
President

June 1st, 1990
le 1er juin 1990

91-03037/

Dear Sir/Madam:

Please find enclosed a "Consultation Document on Minimum Wage" prepared by the Minimum Wage Board of the Province of New Brunswick.

Some time ago the Minimum Wage Board received an application for a "special minimum wage rate" from one of the establishments currently funded under the Supported Training and Employment Program. Because this is the first time the Minimum Wage Board has been asked to look at this question, the Board has undertaken a number of information gathering initiatives. As part of this initiative, the Board would like to afford an opportunity to interested groups and individuals to record their views and concerns on this matter. It is hoped that this "Consultation Document" will prove useful as a vehicle to stimulate dialogue and that all interested parties will take this opportunity to apprise the Board of their views and concerns on this important issue.

To ensure that the Board has the benefit of your views prior to making its recommendation to government, comments should be filed with this office, at the address noted above, no later than September 15th.

Yours truly,

Raymond P. Campbell
Chairperson/président

Enclosure

Monsieur/Madame:

Vous trouverez ci-joint un exemplaire du "Document de consultation sur le salaire minimum" préparé par la Commission du salaire minimum du N.-B.

IL y a quelque temps déjà, la Commission a reçu d'un des organismes actuellement subventionnés en vertu du Programme de formation et de soutien à l'emploi une demande d'un "taux de salaire minimum spécial". Puisque c'est la première fois qu'on demande à la Commission du salaire minimum de se pencher sur cette question, celle-ci a mis en oeuvre un certain nombre d'activités pour recueillir de l'information. La Commission aimerait offrir aux groupes et particuliers intéressés la possibilité de faire valoir leurs points de vue et leurs préoccupations sur cette question. On espère que le "Document de consultation" s'avérera un outil valable pour susciter un dialogue et que toutes les parties intéressées saisiront l'occasion qui leur est offerte de faire connaître leurs points de vue et leurs préoccupations sur ce sujet important.

Afin que la Commission puisse connaître vos points de vue avant de présenter ses recommandations au gouvernement, les commentaires devraient être déposés auprès de notre bureau à l'adresse ci-dessus au plus tard le 15 septembre.

Veuillez agréer, Monsieur, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Pièce jointe

CONSULTATION DOCUMENT

ON

MINIMUM WAGE

FREDERICTON, N.B.
June 1990

MINIMUM WAGE BOARD

Province of New Brunswick
P. O. Box 6000
Fredericton, N. B.
E3B 5H1

June 1990

ISBN 1-55048-251-3

FOREWORD

The purpose of this paper is to stimulate dialogue on an issue now before the Minimum Wage Board. Specifically, the Minimum Wage Board has before it an application for a "special minimum wage rate" from one of the organizations currently funded under the Supported Training and Employment Program (STEP) of the Department of Health and Community Services.

This is the first time the Minimum Wage Board has been asked to look at this matter. To ensure a proper analysis of all pertinent information relevant to this application, the Board has initiated a multi-faceted approach to gathering information:

- *a review of employment standards and other relevant statutes across Canada;*
- *a review of government programs and policies in New Brunswick which are specifically geared to meet the needs of persons who have a disability including informal discussions with service providers at various levels of government;*
- *a review of reports or studies in this area as well as topical information available in books, magazines, articles and other printed materials;*
- *an invitation to the affected parties to participate in the process - the purpose of the "Consultation Document on Minimum Wage"; and*
- *periodic review and discussion of information being gathered at each stage of the information gathering process.*

The Minimum Wage Board recognizes that this is a complex undertaking and that the contribution of the affected parties is a very important component of this process. It is hoped that this "Consultation Document" will prove useful as a vehicle to stimulate participation as all parties seek to find that solution which is in the best interest of all concerned.

To ensure that the Board has the benefit of the views of the affected parties prior to making its recommendation to government, comments should be filed with the Chairperson of the Board on or before September 15, 1990, at the address noted below. (Additional copies of the "Consultation Document on Minimum Wage" can also be obtained by contacting the Chairperson.)

Raymond P. Campbell
Chairperson
Minimum Wage Board
(Room 203, 470 York Street)
P. O. Box 6000
Fredericton, N. B.
E3B 5H1

(Telephone 453-3902)
(Facsimile 453-3806)

TABLE OF CONTENTS

Foreword i

Table of Contents ii

I. INTRODUCTION 1

A. Disabled Person - A Definition 1

B. The Disabled Labour Force - A Profile 1

Age Distribution
Male/Female Ratio & Place of Residence
Nature of Disability
Labour Force Activity

II. GOVERNMENT PROGRAMS AND POLICIES - A REVIEW 3

Looking Back
Today's Programs
Supported Training and Employment Programs
Employment Standards - Exemption

III. CONCLUSION 11

Exemption Under Section 7
Not Blanket Exemption
Basis for Exemption
Incentive Allowance Standards
Enforcement
Role of Health and Community Services
Role of Employment Standards Branch
Communication
Synopsis

CONSULTATION DOCUMENT
ON
MINIMUM WAGE

I. INTRODUCTION

A. Disabled - A Definition

1. The *Premiers Council on the Status of Disabled Persons Act* defines a "disabled person" as

> one who because of physical/mental impairment including congenital or genetic abnormality, suffers absence or reduction of functional competence which substantially limits his/her ability to carry out normal daily activities.

B. The Disabled Labour Force - A Profile

Age Distribution

2. In 1986/87 Statistics Canada conducted a survey of persons living in Canada who have a disability. The results of that survey, as reported in "Health and Activity Limitation Survey 1986/87" (HALS) indicated that there were 59,055 adults who have a disability living in New Brunswick between the ages of 15 and 64, inclusive. The age distribution of this segment of the population was broken down as follows:[1]

15-24 years	5,370
25-34 years	8,790
35-44 years	11,780
45-54 years	11,830
55-64 years	21,285

---

[1] Source: Statistics Canada "Health and Activity Limitation Survey" (HALS) 1986/87. The breakdown for the remaining age groups follow: 0-14 years, 9,905 persons; 65 years of age and older, 40,145 persons [the breakdown within the later group was as follows: 65-74 years, 20,615 persons; 75-84 years, 14,085 persons and 85 years plus, 5,445 persons]. HALS uses the World Health Organization's definition of disability, which is "... any restriction or lack (resulting from an impairment) of ability to perform an activity in the manner or within the range considered normal for a human being."

Male/Female Ratio & Place of Residence

3. The male/female ratio of adults who have a disability between the ages of 15 and 64 inclusive, living in New Brunswick was 50/50, there were 29,260 males and 29,800 females. Ninety-seven percent (97%) or 57,715 persons between the ages of 15 and 64, inclusive, resided in households, the remaining 3% resided in institutions.

Nature of Disability

4. Approximately 52% (29,840) of adults having a disability between the ages of 15 to 64, inclusive, residing in households were classified as mildly disabled, 34% (19,775) as moderately disabled and the remaining 14% (8,100) were severely disabled.

5. Information with respect to the nature of the disabilities of the 15 to 64 age group follows (bear in mind that an individual may have more than one disability):

mobility	34,440
agility	28,850
hearing	13,730
seeing	6,425
speaking	4,730
other	14,940
nature not specified	5,880

Labour Force Activity[1]

6. The following labour force characteristics were reported with respect to the 97% of the population who have a disability that reside in households (57,715):

- Thirty-four percent (34%) or 19,455 of the persons surveyed who have a disability who were between the ages of 15 and 64 and resided in households were <u>employed</u> at the time of the survey. Of this number,
  - 58% or 11,290 were **limited in the kind or amount of work because of their disability** (8,970 worked full-time, 2,120 worked part-time),

[1] Labour force activity refers to the labour market activity of the working age population who, in the week prior to enumeration were **"employed"** or **"unemployed"**. The remainder of the working age population is classified as **"not in the labour force"**. **"Unemployed"** refers to persons who, during the week prior to enumeration: (a) were without work, had actively looked for work in the past four weeks and were available for work; or (b) had been on lay-off and expected to return to their job; or (c) had definite arrangements to start a new job in four weeks or less.

- **42% or 8,155 were not limited in the kind or amount of work because of their disability** (5,850 worked full-time, 2,040 worked part-time).

- Approximately seven percent (7%) of respondents (3,995) between the ages of 15 and 64, inclusive, residing in households, indicated that they were **unemployed**. Seventy-eight percent (78%) of unemployed respondents (3,095) indicated that their disability did not limit the kind or amount of work performed.

- Fifty-nine percent (59%) of persons surveyed (33,985) indicated that they were **not in the labour force**, of this number 87% (29,490) reported that they were limited in the kind or amount of work performed because of their disability.

II. GOVERNMENT PROGRAMS AND POLICIES - A REVIEW

Looking Back

7. Historically, persons who were intellectually disabled were institutionalized or isolated within the family unit. Society viewed them as different and put them in a different place. Stigmatized, isolated, segregated, they were often kept away from society and did not have an opportunity to acquire socialization skills. Persons with physical disabilities sometimes confronted similar barriers.

8. As society increasingly turned its attention to rights - human rights, women's rights, the Charter of Rights - the rights of persons who have a disability also came to the forefront. The thinking of individuals and groups within society, with respect to the value/worth of each individual, the need of each individual for dignity, personal growth and development, grew and evolved.

9. Spurred by those who recognized the potential of people who have a disability and the contribution they might make to society, those who had a vision that society could better use its resources to improve the quality of life of people with a disability, and those persons with a disability who were willing to work very hard to turn things around, changes gradually came about.

Today's Programs

10. An important part of the change which took place in relation to persons who have a disability came about in the area of government programs and services. As thinking changed, programs were re-evaluated and revamped. The programs and services we have today for citizens who are disabled are a product of that "evolutionary" process.

11. Today, government services and programs for persons who have a disability, run the full gamut - from employment opportunities, to assistance finding employment, to on-the-job training, to vocational training and development, to basic education programs, to support services in areas such as income, housing and medical services.[1] By way of example,

- The Equal Employment Opportunity Program of Board of Management and the Visible Abilities Program of the Department of Labour now have an inventory of job-ready persons who have a disability on which prospective employers can draw - the first inventory is primarily for public sector employers, the latter is primarily for private sector employers.

- The Equal Employment Opportunity Program of Board of Management has a special hiring fund to facilitate hiring of persons who have a disability on their inventory; as well, they co-ordinate a summer employment program to facilitate hiring of students who have a disability.

- Employment Development initiatives of the Department of Labour and the FOCUS (Future Opportunities to Combat Unemployability Successfully) Program of the Department of Income Assistance assist persons who have a disability needing assistance to access the job market.

- Supported Training Employment Programs (STEP) of the Department of Health and Community Services give persons who have a disability an opportunity to acquire the skills required in the work place through various in-house and on-the-job training initiatives. (This program is discussed in more detail later in this paper.)

[1] It is not an easy task to isolate those services or modifications to services which are particularly significant to adults who are disabled between the ages of 15 and 64, inclusive. First, because government is involved in so many areas of one's life. Second, because the program accessed and the importance of a program to a person, depends on a number of variables - the nature of the disability, the individual, the geographic area in which the person lives - to name just a few.

- More and more students who have a disability are accessing vocational training through their community colleges - as the colleges are made more accessible and as initiatives to encourage and attract persons who have a disability are developed through the provision of counselling services, committees, new aids, and curriculum development.

- Persons who have a disability who qualify for vocational training under the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Program (VRDP) of the Department of Income Assistance are accessing this vehicle to upgrade their skills.

- Basic education programs in the public school system have been improved and upgraded to better meet the needs of students who have a disability as well as students who do not have a disability.

- Support systems have been put in place in the form of disability allowances, health services and rental assistance at the Departments of Income Assistance and Health and Community Services. As well, services and programs are also available at the New Brunswick Housing Corporation, the Department of Transportation and the Department of Tourism, Recreation and Heritage.

12. The last twenty years have seen a significant transition in the programs and services offered to persons who have a disability. The goal of present programs in relation to employment is to provide equal access to employment, training and promotional opportunities in the workplace; however, this goal has not always been foremost in the minds of policy makers. Consequently, the disabled labour force of 1990 must be viewed as a complex equation. At one end of the spectrum are those persons who have not had an opportunity to be educated in an integrated school setting and to receive the benefit of vocational training programs such as we have today; at the other end of the spectrum are persons who have had the benefit of an integrated school setting, vocational training, and on-the-job experience. In between those two points, at various points along the spectrum, are persons who have a disability who have differing amounts of education/training experiences - to some degree a reflection of government programs and policies in place during their lifetime and the opportunities they have had to access those programs.

13. The person with a disability is a person first and will access most government programs and services which a person without a disability will access. Nevertheless, by virtue of a disability, a person with a disability may look to government for special

services, or modifications to services, not required by a person who is not disabled. These programs and services cover a broad range of issues or areas; however, some general observations are possible with respect to the guiding principles.

- First, the programs and services provided by the Province of New Brunswick's should be **goal oriented**. The goal, in relation to employment, should be to provide equal access to employment, training and promotional opportunities in the work place.

- Second, programs and services provided by the Province of New Brunswick should be **complimentary**. The focus of one initiative may be to facilitate access to buildings, another to change behaviour that impedes employment, another to improve training and support programs or to provide meaningful employment and opportunities for advancement but each program should compliment the other.

- Third, a whole **range of programs** and services should be put in place to meet the needs of the disabled community - in recognition that there are different disabilities and that each may impact differently on each individual.

- Fourth, services should be **needs oriented**. A concerted effort should be made to ensure that programs and policies of departments/agencies of the Province of New Brunswick are geared to meet actual needs and to ensure that appropriate mechanisms are in place to make such assessments.

- Fifth, the government should have a **co-ordinated approach** to program development. Not only should all departments/agencies of government be involved in and aware of the the initiatives of their counterparts through vehicles such as the Action Plan for the Decade of the Disabled and the periodic review of this plan, but there should be co-operation between and among departments/agencies in the development and operation of programs - through committees and frequent consultation.

- Sixth, a key element of programs should be **accessibility**. The Premier's Council on the Status of Disabled Persons should provide an access point - where persons who have a disability can obtain information pertaining to government programs and services and can register concerns, for direct communication on issues of concern between government and individuals in the community who have a disability. As well, a number of initiatives should be undertaken in relation to delivery of services and programs, to ensure that they are accessible to persons who are disabled.

- Seventh, government programs and services reflect a need for programs and services that have as their object, the **amelioration of conditions**. The make-up of the disabled labour force is not static, it is both changing and complex, made up of persons with varying disabilities, who have acquired different levels of education and different integration skills relative to the workplace and the community:

    - there are workers with a disability who are trained and job-ready - who are capable of functioning at the same level as their colleagues in the workplace, who are ready to access or who have already accessed employment opportunities; and

    - there are workers with a disability who, as of yet, are not fully trained who for various reasons are not integrated into the workplace to the point where they can function effectively.

Supported Training and Employment Programs

14. In November 1988, Key Industries, an agency supported by the Department of Health and Community Services under the Supported Training and Employment Program (STEP) applied to the Minimum Wage Board for "a special minimum wage rate"[1].

> The Supported Training and Employment Program is a community based vocational support service that provides adults with disabilities appropriate opportunities to learn vocational skills in settings that are as integrated as possible.

---

[1] Section 2 of the *Employment Standards Act* states that unless exempted under the Act or regulations, all employers and employees whose relations are subject to the legislative authority of the Legislature are bound by the *Employment Standards Act*. The Act also provides that the Lieutenant-Governor in Council may establish a minimum wage. The minimum wage for the Province of New Brunswick is currently $4.50 (effective October 1, 1989). For purposes of the *Employment Standards Act* "employee" is defined as a person who performs work for or supplies services to an employer for wages, but does not include an independent contractor. An "employer" is defined as a person, firm, corporation, agent, manager, representative, contractor or sub-contractor having control or direction of or being responsible directly or indirectly, for the employment of one or more persons, and includes employer as defined in the *Public Service Labour Relations Act*, but does not include persons having control or direction of or being responsible, directly or indirectly, for the employment of persons in or about his private home.

Through a supported vocational environment, STEP programs focus on the development of good vocational and work skills. The supported environment encourages normal behaviour, hours of work, dress, social habits and other expectations of employment that are placed upon the individual.

The program must be sponsored by a non-profit community group. The sponsor is responsible for the overall quality of the program, liaison with government and the general administration of the program.

The program is available to individuals who are willing to participate in personal growth activities based on their own interests and strengths.[1]

15. Currently there are 1,200 clients or persons who have a disability participating in the thirty-six Supported Training and Employment Programs (STEP) in the Province of New Brunswick. This represents approximately 2% of the disabled population ages 15 to 64 years of age. Communities where Supported Training and Employment Programs are located range from small, rural villages to large metropolitan areas. Different communities are able to provide different types and levels of support.[2] Therefore, a flexible funding formula has been established by the Department of Health and Community Services for Supported Training and Employment Programs. This formula is responsive to program needs as well as the ability of the community to support the program. At the same time the formula is tempered by budgetary limitations as well as program priorities.

16. Referrals to a STEP program come from different sources - individuals, parents, community service agencies and government departments - Health and Community Services, Education, Income Assistance. Currently there are a number of STEP programs with waiting lists.

---

1 Source - "Supported Training and Employment Program Standard, Standards Manual" of the Department of Health and Community Services. The Standards Manual defines "disabled person" as "... any person who because of a disability is unable to assume wholly or partly, the functions of a normal individual and social life. The disabling condition may be social, physical or mental (including mentally handicapped, mentally ill or dual diagnosis)." Primarily intellectually disabled adults participate in Supported Training and Employment Programs.

2 The emphasis on a community based service assumes that a local sponsoring agency will be better attuned to individual needs and to the resources available within the community.

Employment Standards - Exemptions

17. Prior to December 1985, and the proclamation of the present *Employment Standards Act*, a number of Supported Training and Employment Program (STEP) agencies in the province were exempted from compliance with the minimum wage requirements of the *Minimum Wage Act*. With the coming into force of the *Employment Standards Act*, Section 92(1) repealed the legislation under which the exemption had been granted (the *Minimum Wage Act)* and the agency which granted that exemption (the Employment Standards Advisory Board).[1]

18. While the exemption from compliance with the minimum wage requirements ceased with the proclamation of the *Employment Standards Act*, the Act did not leave STEP agencies without recourse. In fact, the Act provides a number of avenues whereby a party can potentially raise for consideration the issue of the remuneration of persons with a disability participating in Supported Employment and Training Programs. Specifically -

(a) *Regulation of the Lieutenant-Governor in Council*

Section 7 of the *Employment Standards Act* states that "The Lieutenant-Governor in Council may make regulations **exempting** in whole or in part from the provisions of this Act (a) persons employed in specified occupations; (b) persons employed in any specified class of work; and (c) persons employing employees referred to in paragraphs (a) and (b)."

(b) *Application to the Director of Employment Standards or on referral/appeal to the Employment Standards Tribunal*

Section 8(1) allows an employer to make an application to the Director of Employment Standards to be **exempted** from any provision of the *Employment Standards Act* and the Director may grant an exemption provided, among other things that " ... (d) that the employer suffers a special hardship in complying with the provision that is not suffered by other employers; and (e) the employee receives other benefits or advantages that can be viewed as reasonable

---

[1] Orders or schedules made under the *Minimum Wage Act* remained in force until one year after the coming into force of the *Employment Standards Act* or until repealed by regulation of the Lieutenant-Governor in Council.

compensation ...". In lieu of deciding such a matter, the Director may refer the question to the Employment Standards Tribunal (s. 8(2)); in addition, the decision of the Director under 8(1) may be appealed to the Employment Standards Tribunal (s. 8(3)).[1]

(c) Regulation of the Lieutenant Governor in Council following consideration by the Minimum Wage Board

Subsection 9(1) provides the Lieutenant-Governor in Council with certain regulation making powers relative to the minimum wage. For example, under 9(1)(a) the Lieutenant-Governor in Council may by regulation apply a minimum wage to all employees or to any category of employees in any industry, business, trade or occupation. Under 9(1)(e) the Lieutenant-Governor in Council may fix a special minimum rate of wages for employees in training or in a learning situation, other than apprentices covered by the *Apprenticeship and Occupational Certification Act*, and limit the number of such employees to whom the special rate may be payable by any employer. A regulation made under subsection 9(1) may be general or particular in its application.

Subsection 10(1) requires that the Lieutenant-Governor in Council call upon the Minimum Wage Board to render advice prior to the exercise of its regulation making power. When rendering advice to government, the Minimum Wage Board has the power to conduct investigations and to hold conferences and hearings. The Act also requires that the Minimum Wage Board take into consideration the social and economic effects of minimum wage rates in the Province as well as such things as cost of living increases, economic conditions and the concept of a reasonable return on investment.

---

1 In January 1989 the Employment Standards Tribunal rendered an award with respect to an application from a STEP agency, Moncton Employment Training Services Limited. The STEP agency filed a request for an exemption from the provisions of sections 9 through 13 of the *Employment Standards Act* with the Director of Employment Standards under section 8(1) of the Act. The Director subsequently referred the question to the Tribunal. While the Tribunal agreed that the benefits or advantages clients received relative to assessments, training and placement in the workforce constituted benefits or advantages contemplated in 8(1)(e), the Tribunal deemed that the agency would not suffer any special hardship in complying with the minimum wage requirements of the Act that are not suffered by other employers and the exemption was **not granted**.

III. CONCLUSION

19. The Minimum Wage Board is of the view that there should not be any unnecessary obstacle in the path of a Supported Training and Employment Program or any other program which has as its goal the enhancement of employment prospects of persons who have a disability. There are many persons who have a disability who derive real benefits from Supported Training and Employment Programs (STEP).

Exemption Under Section 7

20. The findings of the Minimum Wage Board to date, lead the Board to believe that it would be appropriate to make a recommendation in relation to section 7 of the *Employment Standards Act* that the Lieutenant-Governor in Council exempt from the minimum wage provision of the Act, a Supported Training and Employment Program, or any other program of this nature that might be established in future which has as its goal the enhancement of employment prospects of persons who have a disability, provided that each program complies with an established incentive allowance standard which assures that each client is fairly and equitably compensated for his/her contribution to the work component of the training program. Supported Training and Employment Programs would not be given a blanket exemption for all clients. The established incentive allowance standard would only permit payment of an allowance which is less than the established minimum wage where a client that is receiving disability benefits is not fully integrated into the workplace and is not trained or job ready.

Not Blanket Exemption

21. Persons who have a disability participating in Supported Training and Employment Programs who are fully trained and job ready who can move into the workplace and perform tasks assigned to them should be remunerated in the same manner as their co-workers who are not disabled. Their remuneration should reflect the work that they do, in the same manner that the remuneration that their non-disabled co-workers receive reflects the work that they do. This is true whether a STEP client is performing "in-house" tasks or working in the community. The issue is the value to the employer of the work performed, the issue is not that the worker has a disability. To allow otherwise would be a step backward, both for persons who have a disability as well as for society.

Basis for Exemption

22. There are individuals participating in Supported Training and Employment Programs who are not fully trained nor job ready who for various reasons are not fully integrated into the workplace. The needs of these individuals are equally important. They require an opportunity to acquire additional training, to raise their level of production and by extension the value of the contribution they can make to the workplace. They require an opportunity not only to acquire work skills but equally important, an opportunity to interact with other adults in a work environment, to assume responsibilities relative to a work situation, to see that they too can make a contribution in the workplace. Each client receives some form of disability benefits and requiring that each client also receive minimum wage dramatically increases costs. Indeed to require that every client receive minimum wage would not only serve to increase the cost of the program and thereby reduce the number of individuals who have an opportunity to access the program but it could also increase pressure to generate profits leading some programs to limit access to individuals with severe disabilities and few work-related skills. Nevertheless, if Supported Training and Employment Programs or any other program of this nature, are to be permitted to make provision for an incentive allowance below minimum wage for one or more of their clients that are receiving disability benefits, they must be held accountable.

Incentive Allowance Standards

23. The Minimum Wage Board is of the view that accountability can best be achieved by establishing clear guidelines or standards and ensuring compliance with those standards. Although it should be left to Health and Community Services to develop the incentive allowance standards for Supported Training and Employment Programs, or any other program which they might in the future establish to enhance the employment prospects of persons who have a disability, the Minimum Wage Board would make the following observations. The incentive allowance standards for STEP programs exempted from paying the minimum wage to one or more of their clients that are receiving disability benefits who are not integrated into the workplace and are not fully trained and job ready should ensure:

- an assessment of the client is prepared at the time the client commences the training program by a competent, qualified professional (possibly a social worker or a support counsellor) evaluating work and other relevant skills, attesting to the fact that the client is not fully integrated into a workplace and requires training;

- a training program is designed to meet the individual needs of the client - a program which would include goals as well as a plan for achieving those goals;

- an incentive allowance program is developed that recognizes the value of the work performed and the relationship of that work to the minimum wage, is reflective of the skills, abilities and level of integration of the client as well as social and economic factors;

- a determination at the commencement of the training program and each year thereafter annually (at the very minimum) as to the incentive allowance to be paid to a client;

- a notice - no less than annually - to the client and family/guardian as to the amount of the incentive allowance the client is to receive, the date of the next review and the procedure to be followed should either party wish to discuss the matter further or file a formal appeal; and

- an opportunity to discuss the incentive allowance and the basis for determining this figure, and failing agreement, a formal tripartite appeal mechanism which allows the client or a family member/guardian to file notice of appeal and affords each of the affected parties an opportunity to state their case, ensures a fair and thoughtful review of all the facts pertinent to the case, and a binding determination with respect to the incentive allowance to be paid to the client during the review period in question.

Enforcement

Role of Health and Community Services

24. Currently Health and Community Services requires that every Supported Training and Employment Program receiving funding comply with the directives set out in the "Standards Manual" and the Department maintains a list of these programs. The Standards Manual requires that vocational plans be developed for persons entering the program and that progress be evaluated. In addition the Standards Manual requires individual files in relation to each client including among other things "medical information; review and planning committee report; date of admission; individual vocational plan, schedule, evaluation and progress notes; pertinent information related to job placement, progress report from employers, telephone contacts with parents or family members, manpower, etc.". In the view of the Minimum Wage Board, if steps

were taken to incorporate an incentive allowance standard into this manual, this would assure that proper care and attention was given to the incentive allowance of each STEP client. Furthermore, Health and Community Services could ensure that an up-to-date copy of the list of STEP programs complying with the standards was filed with the Director of Employment Standards.

Role of Employment Standards Branch

25. The Minimum Wage Board is satisfied that although Health and Community Services should ultimately be responsible for ensuring their incentive allowance standard is adhered to, there is another vehicle which would also ensure the fair treatment of STEP clients under the proposed system. Specifically, the Employment Standard Branch has a toll free line that can be accessed by anyone in New Brunswick wishing to file a complaint or acquire information relative to the *Employment Standards Act*. Individual complaints/inquiries can also be registered in person at the office in Fredericton or at one of the four regional offices in Saint John, Edmundston, Bathurst and Moncton. If the Employment Standards Branch received a complaint with respect to a client under a Supported Training and Employment Program, an Employment Standards Officer would investigate. The Officer would determine if the STEP program had been granted an exemption to the minimum wage and whether the client had been exempted from the minimum wage provision in accordance with the incentive standard established by Health and Community Services. If the Officer determined that the individual in question was a fully trained, job-ready STEP client to be remunerated at minimum wage or above the Officer would take appropriate action. If the Officer determined that the client was receiving an incentive allowance by virtue of the exemption under section 7 of the Act and the incentive standards, the Officer could review with the complainant procedures for review and appeal of the incentive allowance and encourage the caller to pursue these avenues of redress. At the same time, if during the course of a routine investigation of a complaint, an Employment Standards Officer found that a Supported Training and Employment Program was not complying with the incentive standards set out in the Standards Manual of the Department of Health and Community Services the Officer could immediately notify Health and Community Services. A follow-up could be initiated to ensure that the STEP program took steps to comply with the incentive allowance standard or Health and Community Service officials removed the name of the STEP agency from the register.

26. During the course of investigating a complaint, an Employment Standards Officer would not be charged with the task of evaluating the appropriateness of assessments of social workers, review boards, or appeal mechanisms. Rather the Officer would simply ensure that files on clients indicate that STEP programs are complying with the prescribed standards approved by Health and Community Services.

Good Communication

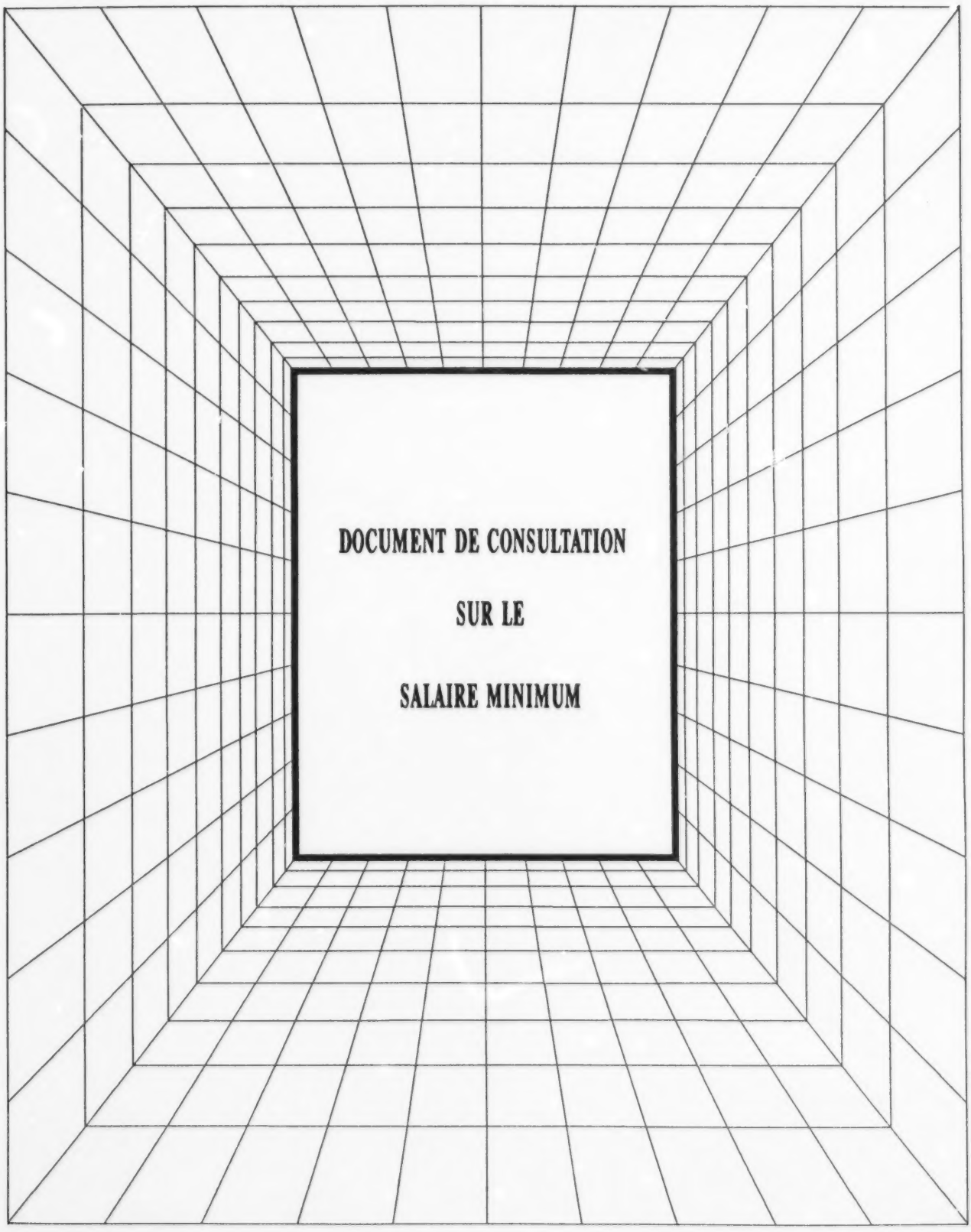
27. The Minimum Wage Board would also emphasize the importance of good communication between officials of the Departments of Labour and Health and Community Services in setting up, enforcing, and resolving any problems that might arise if this initiative is implemented. Indeed, the importance of communication - between government, individuals and interest groups - in the development and monitoring of programs designed to meet the needs of persons who have a disability must be stressed. The findings of the Minimum Wage Board indicate that employment-related needs of persons who have a disability are not static and it is important that programs and initiatives of government stay in step with the evolving needs of members of the labour force who are disabled.

Synopsis

28. To summarize, the findings of the Minimum Wage Board indicate that

(a) There should not be a blanket exemption for all clients participating in STEP programs because there are individuals participating in these programs who are fully trained who have been successfully integrated in the workplace, making a meaningful contribution to the operation of that workplace, who are earning and should continue to earn minimum wage or higher and a general exemption could impact negatively on these individuals.

(b) There are some clients participating in STEP programs that receive disability benefits who for a variety of reasons are not fully integrated into the workplace and by virtue of this fact require additional training for whom special provision should be made to permit payment of an incentive allowance which is less than minimum wage provided that the training program in which the individual is a participant is in compliance with established standards which assure that each client is fairly and equitably compensated for his/her contribution to the work component of the training program.



ISBN 1-55048-251-3

DOCUMENT DE CONSULTATION

SUR

LE SALAIRE MINIMUM

Fredericton, (N.-B.)
Juin 1990

LA COMMISSION DU SALAIRE MINIMUM

Province du Nouveau-Brunswick
Case Postal 6000
Fredericton (N.-B.)
E3B 5H1

Juin 1990

ISBN 1-55048-251-3

AVANT-PROPOS

Le présent document a pour but de susciter un dialogue sur une question dont la Commission du salaire minimum est saisie. Plus précisément, la Commission du salaire minimum a reçu d'un des organismes actuellement subventionnés en vertu du Programme de formation et de soutien à l'emploi (PFSE) du ministère de la Santé et des Services communautaires une demande d'un "taux de salaire minimum spécial".

C'est la première fois qu'on demande à la Commission du salaire minimum de se pencher sur cette question. Afin d'effectuer une analyse adéquate de toute l'information pertinente relativement à cette demande, la Commission a adopté une approche multifacettes pour recueillir de l'information :

- *un examen des normes d'emploi et autres lois pertinentes au Canada;*
- *un examen des programmes et politiques gouvernementaux au Nouveau-Brunswick spécifiquement axés sur les besoins des personnes qui ont un handicap, y compris des discussions non formelles avec les fournisseurs de services à divers paliers de gouvernement;*
- *un examen des rapports ou études dans le domaine et de l'information disponible sur le sujet dans les livres, revues, articles et autre matériel imprimé;*
- *une invitation aux parties intéressées à participer à la démarche - le but du "Document de consultation sur le salaire minimum"; et*
- *un examen et une discussion périodiques de l'information compilée à chaque étape de la cueillette d'information.*

La Commission du salaire minimum reconnaît qu'il s'agit d'une démarche complexe dont la contribution des parties touchées est une composante très importante. On espère que le "Document de consultation" s'avérera un outil valable qui favorisera la participation de tous les intervenants lors de la recherche d'une solution qui sera dans les meilleurs intérêts de toutes les parties touchées.

Afin que la Commission puisse connaître les points de vue de toutes les parties touchées avant de présenter ses recommandations au gouvernement, les commentaires devraient être déposés auprès du président de la Commission au plus tard le 15 septembre 1990 à l'adresse ci-dessous. (On peut aussi se procurer d'autres exemplaires du "Document de consultation sur le salaire minimum" en communiquant avec le président.)

Raymond P. Campbell
Président
Commission du salaire minimum
(Pièce 203, 470, rue York)
C.P. 6000
Fredericton, N.-B.
E3B 5H1

(Téléphone 453-3902)
(Télécopieur 453-3806)

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos ..... *i*

Table des matières ..... *ii*

I. INTRODUCTION *1*

A. Personne handicapée - Définition *1*

B. Travailleurs handicapés - Profil *1*

Répartition selon l'âge
Ratio hommes/femmes et lieu de résidence
Nature du handicap
Activité de la population active

II. PROGRAMMES ET POLITIQUES DU GOUVERNEMENT - APERÇU ... *3*

Regard sur le passé
Programmes actuels
Programmes de formation et de soutien à l'emploi
Normes d'emploi - Exemptions

III. CONCLUSION *11*

Exemption en vertu de l'article 7
Aucune exemption générale
Fondement de l'exemption
Normes pour allocation de stimulants
Mise en vigueur
Rôle de la Santé et des Services communautaires
Rôle de la Direction des normes d'emploi
Communication
Résumé

DOCUMENT DE CONSULTATION
SUR
LE SALAIRE MINIMUM

1. INTRODUCTION

A. Personne handicapée - Définition

1. *La Loi créant le Conseil du Premier ministre sur la condition des personnes handicapées* défini une "personne handicapée" comme suit:

> une personne qui, du fait d'une insuffisance physique ou mentale y compris une anomalie congénitale ou génétique, souffre d'une absence ou diminution de compétence fonctionnelle qui réduit sensiblement sa faculté d'accomplir les actes ordinaires de la vie quotidienne.

B. Travailleurs handicapés - Profil

Répartition selon l'âge

2. En 1986-1987, Statistique Canada a effectué un relevé des personnes vivant au Canada qui ont un handicap. D'après les résultats publiés dans "Enquête sur la santé et les limitations d'activités 1986-1987", le Nouveau-Brunswick compte 59 055 adultes âgés de 15 à 64 ans inclusivement ayant un handicap. Ce segment de la population est réparti comme suit:[1]

15 à 24 ans	5 370
25 à 34 ans	8 790
35 à 44 ans	11 780
45 à 54 ans	11 830
55 à 64 ans	21 285

---

[1] Source : "Enquête sur la santé et les limitations d'activités" (ESLA) 1986-1987 de Statistique Canada. Voici la répartition des autres groupes d'âges : 0 à 14 ans, 9 905 personnes; 65 ans et plus, 40 145 personnes, [la répartition à l'intérieur de ce dernier groupe était comme suit : 65 à 74 ans, 20 615 personnes; 75 à 84 ans, 14 085 personnes et 85 ans et plus, 5 445 personnes]. La définition de l'incapacité utilisée pour l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités est celle qui a été adoptée par l'Organisation mondiale de la santé: "... toute réduction ou absence (résultant d'une déficience) de la capacité d'exécuter une activité de la manière ou dans la plénitude considérée comme normale par un être humain."

Ratio hommes/femmes et lieu de résidence

3. Le ratio hommes/femmes adultes ayant un handicap âgés de 15 à 64 ans inclusivement et vivant au Nouveau-Brunswick est de 50/50; soit 29 260 hommes et 29 800 femmes. Quatre-vingt-dix-sept pour cent (97%) ou 57 715 personnes âgées de 15 à 64 ans inclusivement demeurent dans des familles, tandis que l'autre 3% demeurent dans des institutions.

Nature du handicap

4. Environ 52% (29 840) des adultes ayant un handicap âgés de 15 à 64 ans inclusivement qui demeurent dans des familles sont classés comme légèrement handicapés, 34% (19 775) comme modérément handicapés et l'autre 14% (8 100) comme gravement handicapés.

5. Les renseignements sur la nature des handicaps du groupe d'âge de 15 à 64 ans sont regroupés comme suit (tenir compte qu'un individu peut avoir plus d'un handicap):

mobilité	34 440
agilité	28 850
audition	13 730
vision	6 425
parole	4 730
autre	14 940
non spécifié	5 880

Activité de la population active[1]

6. Les caractéristiques de la main-d'oeuvre touchent les 97% de la population qui ont des handicaps et qui demeurent dans des foyers (57 715):

. **Trente-quatre pour cent** (34%) ou **19 455** personnes ayant un handicap âgées de 15 à 64 ans et demeurant dans des familles, faisaient partie de la **population active occupée** au moment de l'enquête. De ce nombre,

  . 58% ou 11 290 personnes étaient **limitées par leur incapacité dans le genre ou la quantité de travail qu'elles pouvaient accomplir** (8 970 travaillaient à temps plein et 2 120, à temps partiel),

---

[1] Activité de la population active désigne l'activité sur le marché du travail des personnes en âge de travailler qui, au cours de la semaine précédant le dénombrement, faisaient partie de la **population active occupée** ou de la **population active en chômage**. Les autres personnes, en âge de travailler, qui n'étaient ni occupées ni en chômage sont classées dans la catégorie des **inactifs**. Chômeurs(euses) désigne les personnes qui, pendant la semaine précédant le recensement: a) étaient sans travail, mais avaient cherché un emploi au cours des quatre semaines précédentes et étaient prêtes à travailler; ou b) avaient été mises à pied mais prévoyaient reprendre leur emploi; or c) avaient pris des dispositions précises en vue de se présenter à un nouvel emploi dans les quatre semaines suivantes.

- 42% ou 8 155 personnes **n'étaient pas limitées par l'incapacité dans le genre ou la quantité de travail qu'elles pouvaient accomplir** (5 850 travaillaient à temps plein et 2 040, à temps partiel).

- Environ sept pour cent (7%) des répondants (3 995), âgés de 15 à 64 ans inclusivement et demeurant dans des familles, ont indiqué qu'ils étaient **actifs en chômage**. Soixante-dix-huit pour cent (78%) des répondants sans emploi (3 095) ont indiqué que leur incapacité ne limitait pas le genre ou la quantité de travail à accomplir.

- Cinquante-neuf pour cent (59%) des personnes interrogées (33 985) ont indiqué qu'elles étaient **inactifs**; de ce nombre, **87%** (29 490) ont signalé qu'elles étaient limitées dans le genre ou la quantité de travail à accomplir en raison de leur handicap.

II. PROGRAMMES ET POLITIQUES DU GOUVERNEMENT - APERÇU

Regard sur le passé

7. Traditionnellement, les personnes ayant un handicap intellectuel étaient placées en établissement ou isolées dans l'unité familiale. Les considérant comme des personnes différentes, la société les plaçait dans un endroit différent. Stigmatisées, isolées et séparées des autres, ces personnes étaient souvent tenues à l'écart de la société et n'avaient donc pas l'occasion d'acquérir des aptitudes de socialisation. Les personnes ayant un handicap physique ont parfois dû faire face à des obstacles similaires.

8. Lorsque la société a commencé à se préoccuper davantage des droits - les droits de la personne, les droits des femmes, la Charte des droits - les droits des personnes handicapées ont également commencé à occuper le premier rang. Les opinions des membres et des groupes de la société, en ce qui a trait à la valeur de la dignité, à l'épanouissement et à la croissance personnels de chaque individu se sont développées et ont évolué.

9. Grâce à ceux qui reconnaissaient le potentiel des personnes handicapées et la contribution qu'elles pouvaient apporter à la société, à ceux qui voyaient que la société pourrait mieux utiliser ses ressources pour améliorer la qualité de vie des personnes handicapées, et grâce aussi aux personnes ayant des handicaps qui étaient prêtes à travailler ardemment pour changer la société, on a réussi progressivement à apporter ces changements.

Programmes actuels

10. Une bonne partie des changements concernant les personnes ayant un handicap sont survenus dans les programmes et les services du gouvernement. Avec le changement de mentalité, les programmes ont été réévalués et réorganisés. Les programmes et les services que nous offrons aujourd'hui aux citoyens ayant un handicap sont le fruit d'un processus évolutionniste.

11. De nos jours, il existe une gamme de programmes et de services gouvernementaux à l'intention des personnes ayant un handicap - possibilités d'emploi, aide à la recherche d'un emploi, formation sur le tas, formation et perfectionnement professionnels, programme de base en éducation, services de soutien dans les domaines tels que les revenus, le logement et les services médicaux.[1] À titre d'exemple :

- Le Programme d'égalité d'accès à l'emploi du Conseil de gestion et le Programme des habiletés visibles du ministère du Travail possèdent maintenant chacun un répertoire des personnes ayant un handicap prêtes à l'emploi. Les employeurs éventuels peuvent consulter ce répertoire - le premier répertoire s'adresse principalement aux employeurs du secteur public, le deuxième aux employeurs du secteur privé.
- Le Programme d'égalité d'accès à l'emploi du Conseil de gestion prévoit un fonds spécial d'embauche pour faciliter l'embauche de personnes ayant un handicap inscrites dans leur répertoire; il coordonne également un programme d'emploi d'été qui encourage l'embauche d'étudiants ayant un handicap.
- Les projets de développement de l'emploi du ministère du Travail et le programme CIBLE (Combattre l'inaptitude au travail et bâtir des lendemains par l'emploi) du ministère de l'Aide au revenu aident les personnes handicapées à accéder au marché du travail.
- Les programmes de formation et de soutien à l'emploi (PFSE) du ministère de la Santé et des Services communautaires offrent aux personnes ayant un handicap l'occasion d'acquérir des compétences nécessaires en milieu de travail dans le cadre de divers projets de formation sur le tas et en entreprise. (Ce programme est détaillé plus loin dans le présent document.)

---

[1] Il n'est pas facile d'isoler les services ou les modifications aux services qui sont particulièrement importants pour les adultes handicapés âgés de 15 à 64 ans inclusivement. Premièrement, parce que le gouvernement participe à un si grand nombre de domaines de la vie, et deuxièmement parceque l'accessibilité et l'importance d'un programme dépendent d'un certain nombre de variables - la nature du handicap, l'individu, la région géographique où vit la personne - pour n'en nommer que quelques-uns.

- On voit de plus en plus d'étudiants qui ont des handicaps obtenir une formation professionnelle par l'intermédiaire des collèges communautaires - car les collèges sont plus accessibles et les projets pour encourager et attirer les personnes handicapées sont élaborés par les services d'orientation, les comités, les aides et les programmes d'études.

- Les personnes ayant un handicap qui sont admissibles à une formation professionnelle dans le cadre du Programme de réadaptation professionnelle des invalides du ministère de l'Aide au revenu peuvent se prévaloir de ce programme pour améliorer leurs compétences.

- Les programmes d'éducation de base dans le système scolaire public ont été améliorés afin de mieux répondre aux besoins des élèves handicapés et non handicapés.

- Des systèmes de soutien ont été mis en place sous forme d'allocations d'invalidité, de services de santé et d'aide au logement par les ministères de l'Aide au revenu et de la Santé et des Services communautaires. Des programmes et des services sont également disponibles auprès de la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick et du ministère des Transports et du ministère du Tourisme, des Loisirs et du Patrimoine.

12. Au cours des vingt dernières années, les programmes et les services offerts aux personnes ayant un handicap ont subi une importante transition. L'objectif des programmes actuels en matière d'emploi est d'assurer l'égalité d'accès à l'emploi, à la formation et à l'avancement en milieu de travail; cet objectif n'a toutefois pas toujours été la principale préoccupation des décideurs. Les travailleurs handicapés doivent donc, en 1990, être considérés comme une équation complexe. D'un côté, on retrouve des personnes qui n'ont pas eu l'occasion de s'instruire dans un système scolaire intégré et de profiter de nos programmes de formation professionnelle d'aujourd'hui; et de l'autre, des personnes qui ont pu profiter d'un système scolaire intégré, d'une formation professionnelle et d'une expérience sur le tas. À divers points entre ces deux extrêmes, on retrouve des personnes handicapées ayant différents bagages d'expérience et de formation. Ceci reflète, jusqu'à un certain point, les variations du passé dans les programmes, politiques gouvernementales et possibilités d'accès à ces programmes.

13. Une personne ayant un handicap est d'abord et avant tout une personne et elle doit avoir accès aux services et aux programmes gouvernementaux au même titre qu'une personne non handicapée. Néanmoins, en raison d'un handicap, une personne peut s'adresser au

gouvernement pour obtenir des services spéciaux ou des modifications aux services existants qu'une personne non handicapée n'exigerait pas. Ces programmes et ces services couvrent divers domaines mais nous nous limiterons ici à quelques observations générales.

- Brièvement, les programmes et les services offerts par la province du Nouveau-Brunswick **devraient être axés sur des objectifs.** L'objectif en matière d'emploi, devrait être d'assurer l'égalité d'accès à l'emploi, à la formation et à l'avancement en milieu de travail.
- Deuxièmement, les programmes et les services de la province du Nouveau-Brunswick devraient être offerts à **titre gracieux.** L'objectif d'un projet peut être de faciliter l'accès à un édifice, de modifier les comportements qui constituent un obstacle à l'emploi, d'améliorer des programmes de soutien et de formation ou de garantir l'accès à un emploi valorisant et à des possibilités d'avancement. Les programmes devraient être toutefois complémentaires.
- Troisièmement, une **série de programmes** et de services devraient être mises en place pour répondre aux besoins des personnes handicapées - en reconnaissant qu'il existe différents handicaps et que chaque handicap peut avoir un effet différent sur chaque individu.
- Quatrièmement, les services devraient être **axés sur les besoins.** Un effort concerté devrait être fait pour s'assurer que les programmes et les politiques des ministères et des organismes de la province du Nouveau-Brunswick soient orientés de façon à répondre aux besoins réels et à s'assurer que des mécanismes soient mis en place pour rendre ces programmes et politiques disponibles.
- Cinquièmement, le gouvernement devrait adopter une **approche coordonnée** vis-à-vis du développement de programmes. Non seulement tous les ministères et organismes du gouvernement devraient-ils être au courant des projets de leurs contreparties et y participent au moyen de véhicules tels que le plan d'action pour la Décennie des personnes handicapées et la révision périodique de ce plan, mais il devrait exister aussi une collaboration entre les ministères et les organismes dans l'élaboration et le fonctionnement des programmes - grâce à des comités et à une consultation fréquente.
- Sixièmement, **l'accessibilité** devrait être un élément clé des programmes. Le Conseil du Premier ministre sur la condition des personnes ayant un handicap devrait offrir un point d'accès - aux personnes handicapées afin qu'elles obtiennent des renseignements sur les programmes et les services du gouvernement et qu'elles puissent exprimer leurs inquiétudes et établir une communication directe sur des sujets préoccupants le gouvernement et les personnes handicapées de la communauté. Un certain nombre d'initiatives devraient également être entreprises quant à la prestation de services et de programmes, afin d'assurer qu'ils soient accessibles aux personnes ayant un handicap.

. Septièmement, les programmes et les services du gouvernement reflètent le besoin de programmes et services dont l'objectif doit être **l'amélioration des conditions**. La composition du groupe de travailleurs handicapés n'est pas statique, elle est à la fois changeante et complexe; ce groupe est composé de personnes ayant des handicaps différents et dont les niveaux de scolarité et les aptitudes à l'intégration en milieu de travail et dans la communauté varient:

. certains travailleurs ayant un handicap sont formés et prêts à l'emploi - ils sont en mesure de fonctionner au même niveau que leurs collègues en milieu de travail et ils sont prêts à accéder à des emplois ou y ont déjà accédé; et

. certains travailleurs ayant un handicap ne sont pas entièrement formés, et, pour diverses raisons, ils ne sont pas intégrés dans le milieu de travail de façon à pouvoir fonctionner efficacement.

Programmes de formation et de soutien à l'emploi

14. En novembre 1988, Key Industries, un organisme subventionné par le ministère de la Santé et des Services communautaires dans le cadre du Programme de formation et de soutien à l'emploi a présenté à la Commission du salaire minimum une demande de "taux de salaire minimum spécial". [1]

> Le Programme de formation et de soutien à l'emploi est un service communautaire visant le soutien professionnel des adultes handicapés en leur offrant la possibilité d'acquérir des aptitudes professionnelles dans un milieu aussi intégré que possible.

---

[1] L'article 2 de la Loi sur les normes d'emploi stipule que, sauf lorsque la présente loi ou les règlements les en dispensent, tous les employeurs et salariés dont les relations relèvent de la compétence législative de la Législature sont liés par la présente loi. La loi prévoit également que le lieutenant-gouverneur en conseil peut fixer un salaire minimum. Le salaire minimum pour la province du Nouveau-Brunswick est actuellement de 4,50 $ (en vigueur depuis le 1er octobre 1989). Aux fins de la Loi sur les normes d'emploi, "salarié" désigne une personne qui, moyennant un salaire, exécute des travaux pour un employeur ou lui fournit des services, mais ne s'entend pas d'un entrepreneur indépendant. Un "employeur" désigne une personne, firme, corporation, un représentant, directeur, agent, entrepreneur ou sous-traitant qui, directement ou indirectement, contrôle ou dirige l'emploi d'une ou de plusieurs personnes, y compris l'employeur selon la définition contenue à la Loi relative aux relations de travail dans les services publics, ou en est responsable, mais ne s'entend pas d'une personne ayant directement ou indirectement le contrôle, la direction ou la responsabilité de l'emploi de personnes travaillant dans sa maison privée ou autour de celle-ci.

Les programmes P.F.S.E. sont axés sur le développement de bonnes habitudes professionnelles et de travail, dans un cadre de soutien professionnel. Cet encadrement de soutien favorise des habitudes normales quant au comportement, aux heures de travail, à la tenue vestimentaire, aux habitudes sociales et quant à toutes les autres attentes qui sont habituellement entretenues à l'égard d'une personne en situation d'emploi.

Le programme doit être parrainé par un organisme communautaire à but non lucratif qui demeure en contact avec le ministère de la Santé et des Services communautaires afin d'assurer l'élaboration de service de qualité.

Le programme s'adresse aux personnes ayant un handicap qui désirent participer à des activités favorisant la croissance personnelle, basées sur leurs points forts de même que sur les sujets qui les intéressent.[1]

15. Il y a actuellement 1 200 clients ou personnes ayant un handicap qui participent aux trente-six Programmes de formation et de soutien à l'emploi (PFSE) dans la province du Nouveau-Brunswick, soit environ 2% des personnes handicapées, âgées de 15 à 64 ans. Les programmes de formation et de soutien à l'emploi sont offerts dans différentes communautés, depuis les petits villages ruraux jusqu'aux grands centres urbains. Différentes communautés peuvent fournir différents types et niveaux de soutien.[2] Le ministère de la Santé et des Services communautaires a donc établi une formule de financement souple pour les Programmes de formation et de soutien à l'emploi. Cette formule satisfait aux besoins des programmes ainsi qu'à l'aptitude de la communauté à soutenir le programme. Elle est également soumise aux restrictions budgétaires ainsi qu'aux priorités des programmes.

16. Les personnes sont dirigées vers les programmes de formation et de soutien à l'emploi par différents intervenants - particuliers, parents, organismes communautaires et ministères du gouvernement - Santé et Services communautaires, Éducation, Aide au revenu. Certains programmes ont actuellement des listes d'attente.

---

[1] Source - "Programme de formation et de soutien à l'emploi, Guide des normes" du ministère de la Santé et des Services communautaires. Le Guide des normes définit "personne handicapée" comme "...toute personne qui, à cause d'un handicap est incapable d'assurer, en totalité ou en partie, les fonctions d'une vie normale individuelle ou sociale. Le handicap peut être d'ordre social, physique ou mental (y compris les personnes mentalement handicapées, les personnes souffrant de maladie mentale ou les personnes affectées de ces deux façons à la fois)." Les adultes handicapés intellectuellement participent en grande partie aux programmes de formation et de soutien à l'emploi.

[2] L'accent est mis sur un service communautaire car un organisme de parrainage local serait beaucoup plus en mesure de répondre aux besoins des individus et de fournir les ressources disponibles au sein de la communauté.

Normes d'emploi - exemptions

17. Avant décembre 1985, et l'adoption de *la Loi sur les normes d'emploi* actuelles, un certain nombre d'organismes participant au Programme de formation et de soutien à l'emploi de la province n'étaient pas tenus de se conformer aux exigences du salaire minimum de *la Loi sur le salaire minimum.* Avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur les normes d'emploi,* le paragraphe 92(1) a abrogé la loi en vertu de laquelle l'exemption était accordée *(la Loi sur le salaire minimum)* et l'organisme qui délivrait cette exemption (le Conseil consultatif des normes d'emploi).[1]

18. L'exemption des exigences du salaire minimum ayant été abolie après la promulgation de *la Loi sur les normes d'emploi,* la nouvelle loi n'a pas laissé sans recours les organismes participant au Programme de formation et de soutien à l'emploi. La loi prescrit un certain nombre de recours selon lesquels une partie peut demander l'étude de la question de la rémunération des personnes handicapées qui participent aux Programmes de formation et de soutien à l'emploi. Plus précisément -

a) *Règlement du lieutenant-gouverneur en conseil*

L'article 7 de *la Loi sur les normes d'emploi* stipule que "Le lieutenant-gouverneur en conseil peut établir des règlements pour exempter de l'application, en totalité ou en partie, des dispositions de la présente loi a) les personnes employées dans des professions déterminées; b) les personnes employées dans une catégorie déterminée de travaux; et c) les personnes employant des salariés visés aux alinéas a) et b)."

b) *Demande auprès du Directeur des normes d'emploi ou sur le renvoi/appel au Tribunal des normes d'emploi*

L'article 8(1) autorise un employeur à présenter une demande au Directeur des normes d'emploi pour être exempté de l'application d'une disposition de *la Loi sur les normes d'emploi* et le directeur peut accorder cette exemption à la condition entre autres que "... d) l'obligation de se conformer à la disposition en question lui impose des difficultés particulières qui ne sont pas imposées à d'autres employeurs; et e) que le salarié reçoit d'autres prestations ou avantages qui peuvent être considérés comme

---

[1] Les ordonnances ou les barèmes établis en vertu de la Loi sur le salaire minimum sont restés en vigueur un an après la promulgation de la Loi sur les normes d'emploi ou jusqu'à leur abrogation par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil.

une indemnisation raisonnable ...". Au lieu de statuer lui même sur une telle demande, le directeur peut en saisir le Tribunal des normes d'emploi (paragraphe 8(2)); de plus, la décision du directeur prise en vertu du paragraphe 8(1) peut être soumise au Tribunal sur les normes d'emploi (paragraphe 8(3)).[1]

c) *Règlement du lieutenant-gouverneur en conseil après étude par la Commission du salaire minimum*

Le paragraphe 9(1) stipule que le lieutenant-gouverneur en conseil peut établir des règlements qui lui confèrent certains pouvoirs concernant le salaire minimum. Par exemple, en vertu de l'alinéa 9(1)a), le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer le salaire minimum applicable à tous les salariés ou à une catégorie donnée de salariés dans une industrie, une activité commerciale, un métier ou une profession. En vertu de l'alinéa 9(1)e), le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer un taux particulier de salaire minimum pour les salariés en stage de formation ou en situation d'apprentissage à l'exclusion des apprentis relevant de *la Loi sur l'apprentissage et la certification professionnelle* et limiter le nombre de ces salariés auxquels ce taux particulier peut être payé par un employeur. Un règlement établi en vertu du paragraphe 9(1) peut être d'application générale ou particulière.

Le paragraphe 10(1) prescrit que le lieutenant-gouverneur en conseil doit consulter la Commission du salaire minimum pour émettre son avis avant d'exercer son pouvoir d'établir un règlement. La Commission du salaire minimum a le pouvoir de tenir des enquêtes, des conférences et des auditions pour conseiller le gouvernement. La loi exige également que la Commission du salaire minimum tienne compte des effets socio-économiques des taux de salaire minimum dans la province et notamment de toute augmentation du coût de la vie, de la situation économique et d'un rapport raisonnable des investissements.

---

[1] En janvier 1989, le Tribunal des normes d'emploi a rendu une décision sur la demande d'un organisme du Programme de formation et de soutien à l'emploi, Moncton Employment Training Services Limited. L'organisme a déposé une demande d'exemption des dispositions des articles 9 à 13 de la Loi sur les normes d'emploi auprès du Directeur des normes d'emploi en vertu du paragraphe 8(1) de la loi. Le directeur en a, par la suite, saisi le Tribunal. Même si le Tribunal a convenu que les avantages ou les bénéfices reçus par les clients concernant l'accessibilité, la formation et le placement dans le milieu de travail représentaient des prestations ou des avantages en vertu de l'alinéa 8(1)e), le Tribunal estime que l'obligation de se conformer aux dispositions de la loi n'imposait pas à l'organisme des difficultés particulières qui n'étaient pas imposées à d'autres employeurs. L'exemption n'a pas été accordée.

III CONCLUSION

19. La Commission du salaire minimum est d'avis qu'il ne devrait y avoir aucun obstacle inutile à la mise en place d'un programme de formation et de soutien à l'emploi ou tout autre programme qui vise à améliorer les perspectives d'emploi des personnes ayant un handicap. Bon nombre de personnes ayant un handicap tirent un réel profit des Programmes de formation et de soutien à l'emploi (PFSE).

Exemption en vertu de l'article 7

20. **La Commission du salaire minimum est portée à croire,** en raison des résultats de ses recherches jusqu'à maintenant, qu'il conviendrait de formuler une recommandation en rapport avec l'article 7 de *la Loi sur les normes d'emploi* voulant que le lieutenant-gouverneur en conseil exempte des dispositions de la Loi sur le salaire minimum, les Programmes de formation et de soutien à l'emploi ou tout autre programme de cette nature qui pourraient être mis sur pied à l'avenir dans le but d'améliorer les perspectives d'emploi des personnes ayant un handicap, pourvu que chaque programme respecte les normes établies pour l'allocation de stimulants qui assure une rémunération équitable à chaque client pour sa contribution au volet travail du programme de formation. Les programmes de formation et de soutien à l'emploi ne feront pas tous l'objet d'une exemption générale pour tous leurs clients. Les normes établies pour l'allocation de stimulants permettraient uniquement le versement d'une allocation moins élevée que le salaire minimum établi lorsqu'un client qui reçoit certaines prestations en raison de son handicap n'est pas intégré entièrement dans le milieu de travail et qu'il n'est pas formé ou prêt à l'emploi.

Aucune exemption générale

21. Les personnes ayant un handicap inscrites aux programmes de formation et de soutien à l'emploi qui sont formées et prêtes à l'emploi et qui peuvent entrer sur le marché du travail et effectuer les tâches qui leur sont assignées doivent être rémunérées au même titre que leurs collègues non handicapés. Leur rémunération doit refléter le travail accompli tout comme la rémunération de leurs collègues non handicapés reflète le travail accompli. Ceci s'applique également aux clients des Programmes de formation et de soutien à l'emploi qui effectuent des travaux "internes" ou qui travaillent dans la communauté. Il s'agit ici de faire ressortir la valeur du travail effectué pour l'employeur et non pas le fait que l'employé a un handicap. Autrement, il s'agirait d'un recul, tant pour les personnes ayant un handicap que pour la société.

Fondement de l'exemption

22. Certains **particuliers** inscrits aux Programmes de formation et de soutien à l'emploi ne sont pas entièrement formés, ni prêts à l'emploi et, pour diverses raisons, ne sont pas intégrés entièrement dans le milieu de travail. Les besoins de ces particuliers sont également très importants. Il faut leur donner l'occasion d'acquérir une formation accrue, d'accroître leur niveau de production et, par extension, leur contribution au milieu du travail. Il faut leur donner l'occasion non seulement d'acquérir des compétences professionnelles mais, fait tout aussi important, la possibilité d'établir des contacts avec d'autres adultes dans un environnement de travail, d'assumer des responsabilités en situation d'emploi et de constater qu'ils peuvent contribuer à un milieu de travail. Chaque client reçoit certaines prestations en raison de son handicap et le fait d'exiger que chaque client reçoive également le salaire minimum augmente radicalement les coûts. En effet, le fait d'exiger que chaque client reçoive le salaire minimum servirait non seulement à accroître les coûts du programme mais aussi à réduire le nombre de particuliers qui pourraient s'y inscrire. Cela pourrait aussi exercer plus de pressions pour générer des profits, obligeant ainsi certains programmes à limiter le nombre de participants ayant des handicaps graves et peu d'aptitudes au travail. Néanmoins, si on autorise dans le cadre des Programmes de formation et de soutien à l'emploi ou tout autre programme du genre l'allocation de stimulants en deçà du salaire minimum à un client ou plus, ceux-ci auront l'obligation de rendre compte.

Normes pour l'allocation de stimulants

23. La Commission du salaire minimum est d'avis qu'il serait plus facile de respecter l'obligation de rendre compte en établissant des lignes directrices précises ou des normes auxquelles il faudrait se conformer. Même s'il incombe au ministère de la Santé et des Services communautaires d'élaborer les normes pour l'allocation de stimulants dans le cadre des Programmes de formation et de soutien à l'emploi ou tout autre programme qu'il entend mettre sur pied dans l'avenir pour améliorer les perspectives d'emploi des personnes handicapées, la Commission du salaire minimum formulerait les commentaires suivants. Les normes pour **l'allocation de stimulants** dans le cadre des programmes exigeant une exemption du salaire minimum pour un client ou plus qui n'est pas intégré dans le milieu de travail et qui n'est pas entièrement formé et prêt à l'emploi qui reçoit certaines prestations en raison de son handicap devraient prévoir

. une **évaluation** du client au moment où celui-ci commence un programme de formation assuré par un professionnel compétent et qualifié (un travailleur social ou un conseiller) qui évalue le travail et les autres aptitudes connexes du client, attestant ainsi que celui-ci n'est pas intégré entièrement dans un milieu de travail et qu'il a besoin de formation;

- un **programme de formation** pour répondre aux besoins particuliers du client - un programme qui devrait comprendre les objectifs ainsi qu'un plan d'action pour réaliser ces objectifs;

- un **programme d'allocation de stimulants** afin de reconnaître la valeur du travail effectué et la relation de ce travail avec le salaire minimum, reflétant ainsi les compétences, les aptitudes et les niveaux d'intégration du client ainsi que les facteurs socio-économiques;

- l'établissement de **l'allocation de stimulants** à verser au client au début du programme de formation et chaque année par la suite (au moins);

- la remise d'un **avis** - au moins une fois par année - au client et à la famille/tuteur concernant **l'allocation de stimulants** que doit recevoir le client, la date de la prochaine révision et les modalités à suivre si l'une ou l'autre des parties souhaite discuter de la question ou interjeter appel officiellement; et

- **la possibilité de discuter de l'allocation de stimulants** et de la base utilisée pour déterminer ces chiffres et, à défaut d'une entente, un mécanisme officiel d'appel tripartite qui permet au client ou à un membre de sa famille/son tuteur de déposer un avis d'appel et à chaque partie visée de présenter sa cause, d'assurer une révision équitable et raisonnée de tous les faits pertinents à la cause ainsi qu'une volonté exécutoire concernant l'allocation de stimulants à verser au client pendant la période de révision en question.

Mise en vigueur

Rôle du ministère de la Santé et des Services communautaires

24. Le ministère de la Santé et des Services communautaires exige actuellement que chaque Programme de formation et de soutien à l'emploi subventionné se conforme aux directives établies dans le "Guide des normes". Le ministère tient une liste de ces programmes. D'après le Guide des normes, des Programmes de formation professionnelle doivent être établis pour les personnes qui s'inscrivent aux programmes et leurs progrès doivent être évalués. Le guide exige également la tenue de dossiers sur chaque client, y compris "des renseignements médicaux; le rapport du Comité de révision et de planification; la date d'admission; le programme individuel, les évaluations et les notes sur les progrès du

bénéficiaire; l'information pertinente ayant trait au placement, les rapports des employeurs sur les progrès des bénéficiaires, les entretiens téléphoniques avec les parents, des membres de la famille ou le bureau de la main-d'oeuvre, etc.". Selon la Commission du salaire minimum, en faisant des démarches pour inclure les normes pour l'allocation de stimulants dans ce guide, on s'assurerait ainsi qu'une attention particulière soit accordée à l'allocation de stimulants à chaque client inscrit à un Programme de formation et de soutien à l'emploi. Le ministère de la Santé et des Services communautaires pourraient ainsi voir à ce qu'une liste à jour des Programmes de formation et de soutien à l'emploi et conforme aux normes soit déposée auprès du Directeur des normes d'emploi.

Rôle de la Direction des normes d'emploi

25. La Comission du salaire minimum est d'avis que, même si le ministère de la Santé et des Services communautaires devrait être responsable de la conformité aux normes pour l'allocation de stimulants, il existe un autre véhicule qui pourrait également assurer le traitement équitable des clients des programmes en vertu du système proposé. Plus particulièrement, la Direction des normes d'emploi possède une ligne téléphonique sans frais accessible à quiconque au Nouveau-Brunswick désire déposer une plainte ou obtenir de l'information concernant *la Loi sur les normes d'emploi*. Les plaintes et les demandes de renseignements peuvent également être présentées en personne au bureau de Fredericton ou à l'un des quatre bureaux régionaux à Saint-Jean, Edmundston, Bathurst et Moncton. Si la Direction des normes d'emploi recevait une plainte concernant un client inscrit à un Programme de formation et de soutien à l'emploi, un agent des normes d'emploi ferait enquête. L'agent pourrait déterminer si le programme fait l'objet d'une exemption du salaire minimum et si le client a été exempté des dispositions du salaire minimum conformément aux normes pour l'allocation de stimulants établies par le ministère de la Santé et des Services communautaires. S'il constatait que le client en question est entièrement formé et prêt à l'emploi et qu'il devrait être rémunéré au niveau ou au-delà du salaire minimum, l'agent prendrait les mesures qui s'imposent. Si l'agent constatait que le client recevait une allocation de stimulants en raison d'une exemption en vertu de l'article 7 de la Loi et des normes pour l'allocation de stimulants, il pourrait revoir les modalités avec le plaignant pour étudier l'allocation de stimulants et faire appel, et encourager l'intervenant à poursuivre cette démarche en vue d'un redressement. En même temps, si un agent des normes d'emploi constatait au cours d'une enquête de routine sur une plainte qu'un Programme de formation et de soutien à l'emploi ne respecte pas les normes pour l'allocation de stimulants définis dans le Guide des normes du ministère de la Santé et des Services communautaires, il pourrait immédiatement en aviser le ministère. Un suivi serait alors effectué pour assurer que le programme prenne les mesures qui s'imposent afin de respecter les normes pour l'allocation de stimulants, sinon les représentants du ministère de la Santé et des Services communautaire pourraient rayer le nom de l'organisme du répertoire.

26. Lors de l'étude d'une plainte, un agent des normes d'emploi ne serait pas chargé d'évaluer la pertinence des évaluations des travailleurs sociaux, des conseils de révision ou des mécanismes d'appel. L'agent devrait simplement s'assurer que les dossiers des clients indiquent que les programmes sont conformes aux normes prescrites et approuvées par le ministère de la Santé et des Services communautaires.

Bonne communication

27. La Commission du salaire minimum mettrait également l'accent sur l'importance d'une bonne communication entre les représentants des ministères du Travail et de la Santé et des Services communautaires dans l'établissement, l'application et la solution de problèmes qui pourraient surgir si ce projet était mis en oeuvre. En effet, il faut souligner l'importance de la communication - entre le gouvernement, les intervenants et les groupes intéressés - dans l'élaboration et la surveillance de programmes conçus pour répondre aux besoins des personnes ayant un handicap. D'après les résultats des recherches de la Commission du salaire minimum, les besoins des personnes ayant un handicap en matière d'emploi ne sont pas statiques; il est important que les programmes et les projets du gouvernement correspondent aux besoins sans cesse changeants des travailleurs ayant un handicap.

Résumé

28. En résumé, les recherches de la Commission du salaire minimum révèle

a) Qu'une exemption générale ne devrait pas être accordée à tous les clients inscrits aux Programmes de formation et de soutien à l'emploi car certains d'entre eux sont entièrement formés et intégrés dans le milieu du travail; ils apportent ainsi une importante contribution à ce milieu de travail et gagnent le salaire minimum ou plus et qu'ils devraient continuer de le recevoir. Une exemption générale pourrait avoir des effets négatifs sur ces particuliers.

b) Que certains clients inscrits aux Programmes de formation et de soutien à l'emploi qui reçoit certaines prestations en raison de leur handicap ne sont pas pour diverses raisons, intégrés entièrement dans un milieu de travail, et de ce fait, ont besoin d'une meilleure formation; il faudrait prévoir des dispositions spéciales pour garantir le paiement d'une allocation de stimulants moins élevé que le salaire minimum pourvu que le programme de formation auquel participe l'individu soit conforme aux normes établies qui assurent à chaque client une rémunération équitable pour sa contribution à la composante du travail du programme de formation.